

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

E 22/2025-12

3. März 2026

BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des Präsidenten
DDr. Christoph GRABENWARTER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin
Dr. Verena MADNER

und der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

Dr. Johannes SCHNIZER und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

als Stimmführer, im Beisein der verfassungsrechtlichen Mitarbeiterin
Mag. Marijana SARAF, BA LL.M.

als Schriftführerin,

in der Beschwerdesache der ***, vertreten durch die ONZ & Partner Rechtsanwälte GmbH, Schwarzenbergplatz 16, 1010 Wien, gegen das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichtes Niederösterreich vom 29. November 2024, Z LVwG-AV-1349/001-2024, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

- I. Gemäß Art. 139 Abs. 1 Z 2 B-VG wird die Gesetzmäßigkeit des § 4 Abs. 1 Bebauungsplan Block 32B/22, TOP 68, der Stadtgemeinde Amstetten in der Änderung Nr. 18/22, beschlossen vom Gemeinderat am 14. Dezember 2022, genehmigt von der Niederösterreichischen Landesregierung am 15. Mai 2023, kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel in der Zeit vom 30. März 2023 bis 14. April 2023, von Amts wegen geprüft.
- II. Das Beschwerdeverfahren wird nach Fällung der Entscheidung im Verordnungsprüfungsverfahren fortgesetzt werden.

Begründung

I. Sachverhalt, Beschwerde und Vorverfahren

1. Mit Antrag vom 27. Dezember 2023 suchte die Rechtsvorgängerin der Beschwerdeführerin um Erteilung der baubehördlichen Bewilligung für die Errichtung einer LED-Werbewand auf dem Grundstück Nr. 801/1, KG Amstetten, mit der Adresse Agathastraße 2, 3300 Amstetten, an. 1

2. Für das Grundstück ist im Bebauungsplan Block 32B/22, TOP 68, der Stadtgemeinde Amstetten in der Änderung Nr. 18/22 vom 14. Dezember 2022 ein Verbot von Werbeanlagen normiert, das wie folgt lautet: 2

"§ 4 (1) Werbeanlagen im Sinne der NÖ Bauordnung wie z. B. in Form von Plakawänden, Werbetafeln, Bespannungen mittels Textilien oder Folien, Projektionen, Rollingboards, Pylonen, Masten, Säulen und dergl., sowie Werbungen auf gegliederten Architekturteilen wie Balkonen, Erkern, Türen, Toren, Fensterläden, an Einfriedungen, Brückengeländern und dergl. sind unzulässig.
Bestehende, genehmigte Werbeanlagen, die zum Zeitpunkt der Beschlussfassung dieser Richtlinie durch den GR bereits bestehen und dieser widersprechen, dürfen nach Abbruch der Anlage nicht mehr neu errichtet werden."

3. Mit Bescheid vom 12. Februar 2024 wies der Bürgermeister der Stadtgemeinde Amstetten den Antrag ab, weil das geplante Bauvorhaben im Widerspruch zu § 4 Bebauungsplan Block 32B/22 stehe. Der dagegen erhobenen Berufung wurde mit Bescheid des Stadtrates der Stadtgemeinde Amstetten vom 9. Oktober 2024 keine Folge gegeben und der angefochtene Bescheid bestätigt. 3
4. Die daraufhin erhobene Beschwerde wurde vom Landesverwaltungsgericht Niederösterreich mit dem hier angefochtenen Erkenntnis vom 29. November 2024 abgewiesen. Begründend führte das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich einerseits aus, dass das Bauvorhaben im Widerspruch zu § 4 Bebauungsplan Block 32B/22 stehe, weshalb die Versagung der Baubewilligung nicht zu beanstanden sei, und andererseits, dass es keine Bedenken gegen die anzuwendenden Bestimmungen hege. 4
5. Gegen diese Entscheidung richtet sich die vorliegende, auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde, in der die Verletzung in den verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten auf Informations- und Erwerbsfreiheit und Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz sowie in Rechten wegen Anwendung von rechtswidrigen generellen Normen (§ 30 Abs. 2 Z 16 NÖ ROG 2014, § 4 Bebauungsplan 32B/22, TOP 68) behauptet und die kostenpflichtige Aufhebung des angefochtenen Erkenntnisses beantragt wird. 5
- 5.1. Zur Verfassungswidrigkeit des § 30 Abs. 2 Z 16 NÖ ROG 2014 führt die Beschwerdeführerin aus, dass die Bestimmung zwar seit der Stammfassung die Möglichkeit normiere, "die Anordnung und Gestaltung oder das Verbot von Werbeanlagen" in Bebauungsplänen aufzunehmen, die Gesetzesmaterialien jedoch keine Ausführungen dazu enthielten. Im Gesetz selbst sei kein konkreter Maßstab erkennbar, an welchem sich die Erlassung eines generellen Verbotes von Werbeanlagen zu orientieren habe (vgl. Determinanten nach VfSlg. 18.378/2008). Somit sei § 30 Abs. 2 Z 16 NÖ ROG 2014 iSv Art. 18 B-VG nicht ausreichend vorhersehbar und bestimmt. 6
- 5.2. Zur Gesetzeswidrigkeit des § 4 Bebauungsplan Block 32B/22, TOP 68, der Stadtgemeinde Amstetten vom 14. Dezember 2022 führt die Beschwerdeführerin aus, dass die Bestimmung, gestützt auf § 30 Abs. 2 Z 16 NÖ ROG 2014, ein absolu- 7

tes Verbot von Werbeanlagen normiere. Dieses könne aber nur dann verfassungskonform im Bebauungsplan vorgesehen werden, wenn das (gesamte) Ortsbild ohne das unbedingte Verbot erheblich gestört wäre. Es müsste daher bei Ermittlung der Grundlagen für ein solches Verbot eine überzeugende Begründung dargelegt werden. Eine Abwägung der Verfolgung von Zielen des Ortsbildes mit den Interessen von Wirtschaftstreibenden sei im NÖ ROG 2014 grundsätzlich vorgesehen. Es bedürfe auch einer tauglichen bzw. konkreten Begründung sowie einer ausreichenden Grundlagenforschung samt anschließender Interessenabwägung. Eine solche Abwägung sei aber im konkreten Fall nicht vorgenommen worden, könne doch ein ausnahmslos für das gesamte Gemeindegebiet geltendes Verbot der Errichtung von (neuen) Werbeanlagen nach der Lebenserfahrung nicht notwendig und zweckmäßig zur Zielerreichung betreffend die Wahrung eines bestimmten Ortsbildes sein. Der Ordnungsgeber habe nicht geprüft, ob in der gesamten Gemeinde oder nur in Teilen des Gemeindegebietes ein Verbot der Errichtung von Werbeanlagen notwendig sei, um eine Störung des Ortsbildes zu verhindern. Bislang sei in keinem Verfahren eine konkrete Interessenabwägung dargelegt oder begründet worden, warum die konkrete Werbetafel gegen das Ortsbild verstoßen würde.

5.3. Weiters geht die Beschwerdeführerin davon aus, dass keine ordnungsgemäße Kundmachung vorliege, weil aus dem kundgemachten Textteil nicht mit hinreichender Klarheit hervorgehe, ob eine Änderung der Bebauungsvorschriften oder der Gesamtbebauungsplan kundgemacht werde. Auch für welches Gebiet dieser erlassen werde, sei für den Rechtsunterworfenen nicht eindeutig erkennbar. Die Kundmachung lasse nicht erkennen, auf welchem Flächenwidmungsplan und auf welches örtliches Entwicklungskonzept die Bebauungsvorschriften aufbauen. Daher habe der Bebauungsplan das entsprechende Mindestmaß an Publizität nicht erlangt, um als Rechtsverordnung in Existenz zu treten, und weise auch nicht den für eine Verordnung notwendigen normativen Inhalt auf. Unstrittig sei, dass die gemäß § 59 NÖ GO 1973 binnen zwei Wochen nach der Beschlussfassung vorzunehmende Kundmachung des Bebauungsplanes durch Anschlag an der Gemeindegemeinschaftstafel unterblieben sei.

8

6. Das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich hat die Gerichtsakten und die Stadtgemeinde Amstetten hat die Verwaltungs- und Verordnungsakten vorgelegt; von der Erstattung einer Gegenschrift wurde abgesehen.

9

II. Rechtslage

1. § 4 Bebauungsplan Block 32B/22, TOP 68, der Stadtgemeinde Amstetten vom 14. Dezember 2022, Änderungsnummer 18/22 lautet (der in Prüfung gezogene Teil der Bestimmung ist hervorgehoben):

10

"§ 4 Werbe- und sonstige Einrichtungen

(1) Werbeanlagen im Sinne der NÖ Bauordnung wie z. B. in Form von Plakatwänden, Werbetafeln, Bespannungen mittels Textilien oder Folien, Projektionen, Rollingboards, Pylonen, Masten, Säulen und dergl., sowie Werbungen auf gegliederten Architekturteilen wie Balkonen, Erkern, Türen, Toren, Fensterläden, an Einfriedungen, Brückengeländern und dergl. sind unzulässig. Bestehende, genehmigte Werbeanlagen, die zum Zeitpunkt der Beschlussfassung dieser Richtlinie durch den GR bereits bestehen und dieser widersprechen, dürfen nach Abbruch der Anlage nicht mehr neu errichtet werden.

(2) Gewerbeschilder, Geschäftsbezeichnungen, firmeneigene Werbung und Betriebsankündigungen im Bereich der jeweiligen Anlage oder Fassade sind zulässig. Anlagen der Stadtverwaltung (z. B. Litfass-Säulen) sowie Werbeanlagen für Geschäftseröffnungen bis max. 6 Wochen sind zulässig.

(3) Die Nutzung von brandabschnittsbildenden Wänden (fensterlose Wandflächen) gegen seitliche und hintere Grundgrenzen zu Werbezwecken ist bei folgenden Ausnahmen zulässig:

- als Bemalung

- als Textilbespannung in Verbindung mit einer Wärmeschutzdämmung laut § 52, Abs. 4, NÖ Bauordnung 2014, LGBl. 1/2015 i.d.g.F.

Das Ausmaß der Werbung darf max. 25 % der sichtbaren Fläche der brandabschnittsbildenden Wand betragen. Die Werbeanlagen an brandabschnittsbildenden Wänden dürfen nicht beleuchtet werden.

(4) Hinweisschilder, Wegweiser usw. auf Leitungsmasten, Lichtmasten und Verkehrsmasten werden durch diese Richtlinie nicht geregelt.

(5) Bestehende, genehmigte Werbeanlagen, die zum Zeitpunkt der Beschlussfassung dieser Richtlinie durch den GR bereits bestehen und dieser widersprechen, dürfen nach Abbruch der Anlage nicht mehr neu errichtet werden.

(6) Gebäude für Abfallsammelräume oder -stellen sowie an Garagen angebaute Abfallsammelräume dürfen im vorderen Bauwuch errichtet werden."

2. Die maßgeblichen Bestimmungen des NÖ Raumordnungsgesetzes 2014 (NÖ ROG 2014), LGBl. 3/2015, idF LGBl. 97/2020 lauten wie folgt (ohne die Hervorhebungen im Original):

11

"§ 1

Begriffe und Leitziele

(1) Im Sinne dieses Gesetzes gelten als

1. Raumordnung: die vorausschauende Gestaltung eines Gebietes zur Gewährleistung der bestmöglichen Nutzung und Sicherung des Lebensraumes unter Bedachtnahme auf die natürlichen Gegebenheiten, auf die Erfordernisse des Umweltschutzes sowie die abschätzbaren wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse seiner Bewohner und der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft, die Sicherung der lebensbedingten Erfordernisse, insbesondere zur Erhaltung der physischen und psychischen Gesundheit der Bevölkerung, vor allem Schutz vor Lärm, Erschütterungen, Verunreinigungen der Luft, des Wassers und des Bodens, sowie vor Verkehrsunfallsgefahren;

2. - 19. [...]

(2) Bei der Vollziehung dieses Gesetzes sollen folgende Leitziele beachtet werden:

1. Generelle Leitziele:

a) Vorrang der überörtlichen Interessen vor den örtlichen Interessen. Berücksichtigung der örtlichen Interessen bei überörtlichen Maßnahmen. Abstimmung der Ordnung benachbarter Räume (grenzüberschreitende Raumordnung).

b) - d) [...]

f) Erhaltung und Verbesserung des Orts- und Landschaftsbildes.

g) - j) [...]

2. Besondere Leitziele für die überörtliche Raumordnung:

[...]

3. Besondere Leitziele für die örtliche Raumordnung:

a) - e) [...]

f) Sicherstellung der räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Wirtschaft (Land- und Forstwirtschaft, Gewerbe, Industrie, Dienstleistungen).

[...]"

"§ 29

Erlassung des Bebauungsplans

(1) Von den Ergebnissen der Grundlagenforschung ausgehend und auf Grund des örtlichen Raumordnungsprogrammes, insbesondere seiner Zielsetzung, hat der Bebauungsplan die Regeln für

- die Bebauung und
 - die Verkehrserschließung
- festzulegen.

Dabei ist auf die Ortsbildgestaltung und die Umwelt Rücksicht zu nehmen.

(2) Ein Bebauungsplan darf für

- den gesamten Gemeindebereich
- einzelne Ortschaften oder
- abgrenzbare Teilbereiche

erlassen werden.

[...]"

"§ 30

Inhalt des Bebauungsplans

(1) Im Bebauungsplan sind für das Bauland festzulegen:

1. die Straßenfluchtlinien,
2. die Bebauungsweise und
3. die Bebauungshöhe oder die höchstzulässige Gebäudehöhe.

Weiters ist entlang des Baulandes das Straßenniveau in der Straßenfluchtlinie von neuen Verkehrsflächen festzulegen. Bei Grundstücken, deren gesamte Bebauung unter Denkmalschutz steht, genügt die Festlegung der Straßenfluchtlinie.

(2) Im Bebauungsplan dürfen neben den in Abs. 1 vorgesehenen Regelungen für das Bauland festgelegt werden:

1. - 15. [...]
16. die Anordnung und Gestaltung oder das Verbot von Werbeanlagen,
17. - 25 [...]
- (3) - (4) [...]"

III. Bedenken des Verfassungsgerichtshofes

1. Bei Behandlung der Beschwerde sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken ob 12
der Gesetzmäßigkeit des § 4 Abs. 1 Bebauungsplan Block 32B/22, TOP 68, be-
schlossen vom Gemeinderat der Stadtgemeinde Amstetten am 14. Dezember
2022, entstanden.
2. Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass die Beschwerde zu- 13
lässig ist, dass das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich bei der Erlassung
der angefochtenen Entscheidung die in Prüfung gezogene Bestimmung zumindest
denkmöglich angewendet hat und dass auch der Verfassungsgerichtshof diese Be-
stimmung bei seiner Entscheidung über die Beschwerde anzuwenden hätte.
3. Der Verfassungsgerichtshof hegt gegen die Gesetzmäßigkeit des § 4 Abs. 1 Be- 14
bauungsplan Block 32B/22, TOP 68, das Bedenken, dass der Gemeinderat der
Stadtgemeinde Amstetten nicht geprüft hat, ob im gesamten Gebiet des Bebau-
ungsplans Block 32B/22 oder nur in Teilen davon ein Verbot der Errichtung von
Werbeanlagen notwendig ist, um eine Störung des Ortsbildes zu verhindern.
4. Das Niederösterreichische Raumordnungsgesetz sieht in seinem § 30 Abs. 2 15
Z 16 vor, dass im Bebauungsplan die "Anordnung und Gestaltung oder das Verbot
von Werbeanlagen" geregelt werden kann. Zudem stellt es in seinem § 1 Abs. 2

generelle und besondere Leitziele für die überörtliche und örtliche Raumordnung auf. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes sind diese Leitziele zur Beurteilung von Raumordnungsplänen heranzuziehen (vgl. VfSlg. 14.041/1995). Auch die generellen Leitziele sind für die Erlassung von Bebauungsplänen der Gemeinde von Bedeutung.

4.1. Für ein Verbot der Errichtung von Werbeanlagen im Bebauungsplan liegt die wesentliche Determinante in dem im NÖ ROG 2014 genannten Leitziel der "Erhaltung und Verbesserung des Orts- und Landschaftsbildes" (§ 1 Abs. 2 Z 1 lit. f). Als besonderes Ziel wird etwa die "Sicherstellung der räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Wirtschaft (Land- und Forstwirtschaft, Gewerbe, Industrie, Dienstleistungen)" in § 1 Abs. 2 Z 3 lit. f leg.cit. bestimmt. Vor diesem Hintergrund werden die von der Beschwerdeführerin gehegten Bedenken im Hinblick auf § 30 Abs. 2 Z 16 NÖ ROG 2014 nicht geteilt. 16

4.2. Nach Durchsicht des Verordnungsaktes sind im Verfassungsgerichtshof auch keine Bedenken hinsichtlich der ordnungsgemäßen Kundmachung des hier maßgebenden Bebauungsplanes Block 32B/22, Änderung Nr. 18/22, entstanden. 17

5. Der Gemeinderat der Stadtgemeinde Amstetten hat mit § 4 Abs. 1 Bebauungsplan Block 32B/22, TOP 68, festgelegt, dass Werbeanlagen iSd NÖ Bauordnung unzulässig sind. 18

5.1. Mit der Änderung des Bebauungsplanes Nr. 18/22, TOP 68, in der hier beschlossenen Fassung vom 14. Dezember 2022, wurde nur Punkt 3. des § 4 geändert, der die Nutzung von Brandwänden und Feuermauern zu Werbezwecken regelt und den Begriff "brandabschnittsbildende Wände" einführt. Die Erläuterungen zur Änderung Nr. 18/22 verweisen lediglich auf diese begriffliche Anpassung und nicht auf die Regelung in § 4 Abs. 1 des Bebauungsplanes. 19

5.2. Auch den Erläuterungen zu den vorhergehenden Bebauungsplänen lässt sich keine nachvollziehbare oder hinreichend begründete Rechtfertigung für ein generelles Verbot von Werbeanlagen innerhalb des gesamten Blocks entnehmen. Ein Ortsbildgutachten, das eine derartige Festlegung stützen könnte, ist ebenso wenig ersichtlich. Stattdessen beschränkt sich die Erläuterung zu dem am 29. Jänner 2014 beschlossenen Bebauungsplan, Änderung Nr. 24/13, auf einen pauschalen 20

Hinweis auf das Problem des "wilden Plakatierens", das offenbar ohne weitere Abwägung als Anlass für das generelle Verbot herangezogen wurde (vgl. Auszug aus dem Schreiben vom 22.11.2013 des DI Porsch):

"Seit geraumer Zeit konnte in der Stadtgemeinde Amstetten eine Zunahme hinsichtlich der Anbringung von Werbeanlagen beobachtet werden. Diesem 'wildem Plakatieren' auf Balkonen, Erkern, Einfriedungen, Brückengeländern und Giebelwänden soll aber nunmehr Einhalt geboten werden."

6. Der Verfassungsgerichtshof hat zu einem Verbot von Werbeanlagen in Oberösterreich festgehalten, dass für ein generelles Verbot der Errichtung von Werbeanlagen in einem Bebauungsplan die Störung der Ortsbildes durch Werbeanlagen an sich in dem Bereich, für den das Verbot gelten soll, – gegebenenfalls durch ein Ortsbildgutachten – nachgewiesen sein muss. Schließlich wird der Ortsbildschutz gegen entgegenstehende Interessen, insbesondere solche der Ausübung des Rechts auf Informationsfreiheit, abzuwägen sein (vgl. VfSlg. 18.378/2008, S 270 und §§ 29 ff. NÖ ROG 2014 über die Begründungs-, Grundlagenforschung- und Interessenabwägungspflicht bei Änderungen eines Bebauungsplanes). Wörtlich hielt der Verfassungsgerichtshof fest (VfSlg. 18.378/2008, S 271):

21

"Eine solche Abwägung wird ein ausnahmslos für das gesamte Gemeindegebiet geltendes Verbot der Errichtung von (neuen) Werbe- und Ankündigungseinrichtungen in der Regel ausschließen; vielmehr wird ein Verbot stets auf genau abgegrenzte Bereiche zu beziehen sein, deren Schutzwürdigkeit aus Ortsbildgründen im Einzelnen - gegebenenfalls durch Einholung eines Ortsbildgutachtens - nachgewiesen sein muss. Auch generelle Beschränkungen der äußeren Form (etwa der Größe) von Werbe- und Ankündigungseinrichtungen müssen im Hinblick auf ihre konkrete Eignung und Erforderlichkeit zum Schutz des Ortsbildes - gegebenenfalls unter Einschaltung von Gutachtern - begründet und gegen Interessen etwa der Informationsfreiheit der Werbewirtschaft abgewogen werden."

7. Weil sich aus den vorgelegten Akten betreffend das Zustandekommen des generellen Verbotes der Errichtung von Werbeanlagen im Bebauungsplan Block 32B/22, TOP 68 vom 14. Dezember 2022 – gegebenenfalls gestützt auf ein Ortsbildgutachten – nicht ergibt, welche Störung des Ortsbildes in welchen Teilen durch Werbeanlagen bewirkt wird, hegt der Verfassungsgerichtshof das Bedenken, dass die verordnungserlassende Behörde nicht geprüft hat, ob ein solches Verbot im gesamten Gebiet des Bebauungsplans Block 32B/22 oder nur in Teilen davon notwendig ist, um die Störung des Ortsbildes zu verhindern.

22

IV. Ergebnis

1. Der Verfassungsgerichtshof hat daher beschlossen, § 4 Abs. 1 Bebauungsplan Block 32B/22, TOP 68, der Stadtgemeinde Amstetten in der Änderung Nr. 18/22 vom 14. Dezember 2022 von Amts wegen auf seine Gesetzmäßigkeit zu prüfen. 23
2. Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und die dargelegten Bedenken zutreffen, wird im Verordnungsprüfungsverfahren zu klären sein. 24
3. Dies konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nicht-öffentlicher Sitzung beschlossen werden. 25

Wien, am 3. März 2026

Der Präsident:

DDr. GRABENWARTER

Schriftführerin:

Mag. SARAF, BA LL.M.